

Bulletin d'histoire politique

Le référendum comme instrument de démocratie semi-directe : un état de la question

Histoire des référendums et plébiscites (1ère partie de 3)

Louise Brouillet



Volume 1, Number 2-3, Spring 1993

Le référendum du 26 octobre 1992

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1063169ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1063169ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Association québécoise d'histoire politique

ISSN

1201-0421 (print)

1929-7653 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Brouillet, L. (1993). Le référendum comme instrument de démocratie semi-directe : un état de la question : histoire des référendums et plébiscites (1ère partie de 3). *Bulletin d'histoire politique*, 1(2-3), 15–18.
<https://doi.org/10.7202/1063169ar>

Tous droits réservés © Association québécoise d'histoire politique; VLB Éditeur, 1993

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

et constitutionnelles n'ont pas freiné l'accélération de l'assimilation des francophones hors du Québec.

Trudeau inverse aussi la responsabilité de l'échec des négociations constitutionnelles sous son règne. Deux exemples: le droit de veto et le partage des pouvoirs. L'auteur prétend que Bourassa et Lévesque tenaient pour «une question de vie ou de mort» ou «pour sacré»²² le droit de veto du Québec sur les changements constitutionnels. Selon lui, les premiers ministres québécois auraient refusé à plusieurs reprises, notamment en 1971 et entre 1978 et 1981, ce droit de veto «que le gouvernement fédéral et les neuf autres provinces leur offraient sur un plateau».²³ C'est oublier que le droit de veto tout ce qu'il y avait sur le plateau, et que les propositions en questions faisaient fi de la principale demande du Québec: un nouveau partage des pouvoirs.

Là où Québec demandait des pouvoirs, Ottawa offrait soit un veto, soit de l'argent. En effet, en l'absence d'une proposition acceptable pour le Québec, «Trudeau a tenté de bonifier le système d'allocations familiales pour inciter le Québec à ratifier l'entente constitutionnelle de 1971», d'après les minutes d'une réunion du cabinet.²⁴ La suite est connue, Québec ne ratifia pas la Charte de Victoria parce que les pouvoirs en matière de politiques sociales restaient entre les mains du gouvernement fédéral.

Ainsi donc, si les négociations constitutionnelles ont échoué pendant ces années, c'est que Trudeau n'a pas répondu aux demandes du Québec, leur substituant des «espèces sonnantes».

* * *

La profondeur de l'argumentation de Monsieur Trudeau impressionne de moins en moins, mais l'ex-politicien demeure un redoutable rhétoricien. Mais pourquoi le discours idéologique de l'ex-premier ministre du Canada est-il si éloigné de la réalité ?

22. *op.cit.*, p. III

23. *Ibid.*

24. Voir «Des allocations familiales contre la signature du Québec», *Le Droit*, le 6 juillet 1992, p. 17

L'explication réside, selon Lise Bissonnette, dans sa fixation au duplessisme.²⁵ Mais son obsession envers les revendications des premiers ministres du Québec est telle, qu'en rétrospective, «le Chef» lui paraît raisonnable. Dès le deuxième paragraphe, Trudeau affirme que «les choses ont bien changé depuis ce temps, mais pour le pire».²⁶ Évidemment cette remarque se limite à l'évolution des revendications constitutionnelles du Québec. Mais le pourrissement de la situation depuis 1960 ne viendrait-il pas plutôt de l'obstination de gouvernement central, Trudeau en tête, à les repousser? Et si le gouvernement du Québec reçoit de l'argent d'Ottawa, n'est-ce pas surtout parce qu'on lui refuse du pouvoir? Et si on parle du Québec comme société distincte, n'est-ce pas surtout parce qu'on lui refuse la reconnaissance nationale? Et si le nationalisme ethnique existe toujours, n'est-ce pas parce qu'on s'acharne à faire de nous des Canadiens français?

LE RÉFÉRENDUM COMME INSTRUMENT DE DÉMOCRATIE SEMI-DIRECTE UN ÉTAT DE LA QUESTION: HISTOIRE DES RÉFÉRENDUMS ET PLÉBISCITES*

Louise Brouillet
Étudiante au doctorat en
science politique à l'UQAM

Le Canada et le Québec viennent de sortir d'un référendum qui, contrairement au plébiscite de 1942 sur la conscription, n'a pas eu pour effet de démontrer une vision opposée des deux solitudes puisque le Non l'a emporté majoritairement dans l'ensemble du territoire canadien²⁷.

25. Voir «Des états d'âme calculés», *Le Devoir*, le 23 septembre 1982, p. A-8.

26. *Ibid.*, p. II.

* N.D.L.R. Faute d'espace, le texte de Mme Brouillet paraîtra en trois parties: la première fera une courte histoire des référendums et des plébiscites; la deuxième fera la distinction entre plébiscite et référendum et la troisième montrera les avantages et les désavantages de la démocratie semi-directe. Les deux autres parties seront publiées dans les prochaines livraisons du bulletin.

27. Rappelons que, lors du plébiscite de 1942, la conscription soulève de violentes passions au Québec. Quant au résultat référendaire, il fut inversement

Par ailleurs, les référendums de Terre-Neuve de 1948 font l'objet d'une attention particulière dans la mesure où notre analyse des référendums comme instrument de démocratie semi-directe nous permet de constater la tendance conservatrice des électeurs en période référendaire. Les deux référendums de Terre-Neuve de 1948 en sont un exemple probant. En effet, le premier référendum du 3 juin 1948 propose l'entrée de Terre-Neuve dans la Constitution canadienne. Il fut rejeté par 44% des voix alors que 41% optaient pour le rattachement au Canada. Un second référendum, le 22 juillet, permet de renverser la vapeur avec un appui de 52,34% à l'intégration de Terre-Neuve au Canada²⁸. En 1980, au Québec, le référendum sur le projet d'entente constitutionnelle, qui avait pour objectif l'octroi d'un mandat de négocier la souveraineté-association avec le reste du Canada, fut également rejeté par 56% de la population. Finalement, on constate que l'entente de Charlottetown visant le retour du Québec dans la Constitution canadienne a, elle aussi, essuyé un refus massif tant des Québécois que de l'ensemble du Canada. On serait donc en mesure de prétendre que les référendums posent un problème à ceux qui les mettent en branle: comment faire accepter globalement un projet de société par la population alors que celle-ci doit se prononcer d'une façon aussi tranchée sur des questions souvent complexes et susceptibles d'entraîner des changements politiques majeurs? La solution à ce problème consiste peut-être à proposer des référendums sectoriels sur des propositions plus précises, comme par exemple un projet de constitution québécoise. Il reste aux dirigeants de l'État à bien soupeser l'impact de l'utilisation de l'outil référendaire dont nous livrons les principales forces et limites dans cet article.

Nous entreprenons donc cette réflexion sur le rôle du référendum dans la théorie de la démocratie en donnant un relevé sommaire de l'histoire des référendums et plébiscites au cœur même des pays où ils prirent naissance, c'est-à-dire tout particulièrement en Europe, continent qui fut en quelque sorte leur terrain d'élection.

En ce qui concerne le plébiscite, on peut dire que son apparition date de plusieurs siècles. En

effet, les Romains furent les premiers à l'adopter. Ce procédé permettait à la plèbe d'avoir droit à une prise de décision directe sur les politiques adoptées par ses représentants. Le référendum, quant à lui, est apparu beaucoup plus tard, soit à l'époque médiévale, et consiste en une «technique par laquelle les représentants du "peuple" s'engagent à consulter leurs mandants et ne prennent leurs décisions que sous cette réserve (ad referendum²⁹)». On distinguera par la suite deux sortes de référendums: le référendum de consultation, c'est-à-dire que l'on demande l'avis du peuple avant la décision finale, et le référendum de ratification où, la décision étant déjà prise, il ne s'agit plus pour le peuple que de l'approuver ou de la réfuter. Nous verrons plus loin qu'il existe d'autres sortes de référendums.

La technique du référendum va connaître une postérité très significative à partir du XV^e siècle, postérité qui va s'étendre jusqu'à aujourd'hui. De la France impériale à l'Allemagne hitlérienne, en passant par l'Espagne franquiste, elle fera sa marque et deviendra un outil de gouvernement direct fort prisé par les gouvernants. Les Suisses furent également de brillants adeptes du référendum qui fut mis en application dans différents cantons de ce pays. C'est ainsi que l'Assemblée générale du Valais s'en servait comme mesure provisoire et réservait la décision finale aux 12 «dizaines» de ce canton³⁰.

Avec les années, le terme référendum devint l'équivalent de consultation populaire, type de consultation qui va chercher à s'étendre tout au cours des siècles. Par conséquent, certains pays n'hésitèrent pas à l'utiliser, les États membres des États-Unis, l'Allemagne de Weimar et la Suède s'en servent encore à l'occasion. En France, le référendum apparaît à l'époque de la Révolution française de 1789, appuyé par deux protagonistes, Robespierre et Condorcet. Ainsi, pour les partisans de la Révolution française, le référendum avait l'avantage de donner au peuple le droit de parole.

C'est sous la III^e République que le juriste R. Carré de Malberg va proposer d'instaurer le ré-

proportionnel au Québec et au Canada où le Oui l'emporte avec 64,2% des voix.

28. Pierre-F. Côté, La consultation populaire au Canada et au Québec, Directeur général des élections au Québec, juillet 1992, p. 23-25.

29. H. Duval, P. Hindu, P. Y. Leblanc-Dechoisay, Référendum et plébiscite, Paris, Armand Colin, 1970, p. 6.

30. «Référendums et plébiscites», Encyclopedia Universalis, vol. 13, Paris, 1972, p. 1049.

férendum comme «complément suffisant à l'idée de représentation³¹».

Pour lui, le référendum a deux avantages prépondérants: il empêche le Parlement d'avoir un pouvoir représentatif limité à l'élection et il favorise «l'équilibre des pouvoirs» puisqu'il permet au législatif et à l'exécutif, indépendamment l'un de l'autre, de faire appel au peuple.

Soulignons que le danger qui guette le plus souvent le référendum, c'est qu'il tourne au plébiscite. L'histoire est jonchée de ces déviations plébiscitaires qui vont jeter un discrédit sur la politique référendaire. On donne comme exemples de ces déviations deux périodes historiques qui ont contribué à transformer le référendum en plébiscite. C'est ainsi qu'après le 18-Brumaire, les électeurs français vont se prononcer sur un projet constitutionnel du 22-Frimaire an VIII sur le coup d'État. Cette consultation fut couronnée de succès. Le premier consul va, dès lors, continuer dans cette voie en demandant au peuple d'appuyer un projet de constitution qui vise à consolider le pouvoir personnel de Napoléon Bonaparte. C'est à partir de cette période que l'on assistera à cette fameuse déviation plébiscitaire. Beaucoup plus tard, on verra que la Constitution de Weimar, du 11 août 1919, permettra au président du Reich de mettre en échec grâce à l'appui du peuple la volonté de son assemblée³².

Cette transformation du référendum en plébiscite aura des répercussions sur la III^e République qui manifestera une profonde aversion pour les référendums dans la mesure où ils ne sont souvent que des plébiscites déguisés. Nous verrons plus loin les distinctions entre ces deux modes consultatifs et les raisons de cette aversion pour le plébiscite.

Soulignons en passant que cet aspect de l'histoire des référendums est important car il va contribuer à rendre la pratique référendaire beaucoup moins attrayante pour les représentés et aura pour effet de laisser pendant quelques années le référendum dans une certaine désuétude. C'est ainsi qu'il aura fallu attendre le général de Gaulle pour qu'une telle technique soit réhabilitée en France.

Par ailleurs, il est bon de mentionner que le référendum n'a pas eu que des inconvénients, il s'en faut; il a permis souvent de résoudre des problèmes épineux, l'histoire de la question royale belge de 1950 en est un exemple probant. De même, les Suédois ont utilisé le référendum à plusieurs reprises en matière de circulation routière et de pensions de vieillesse. La Suisse, de son côté, a la réputation de recourir au référendum à toutes les occasions. C'est ainsi qu'un référendum constitutionnel relatif au vote des femmes fut approuvé par les Suisses le 7 février 1971. Signalons cependant qu'il avait été refusé lors d'un premier référendum. La Suisse est, il va sans dire, le pays de prédilection des référendums. Ce procédé, étant fréquemment utilisé sur le plan cantonal, est devenu obligatoire en matière constitutionnelle dans certains cantons. Il l'est également dans tout ce qui a trait au domaine législatif.

Pour revenir à la France, on constatera que le référendum du 28 septembre 1958 aura permis la création de la V^e République. Un mois plus tard, la Constitution va consacrer le référendum comme moyen d'exercer la souveraineté nationale appartenant au peuple. Cependant, depuis 1945, on relie le référendum à la notion de crise et il apparaît comme un moyen utile pour franchir les obstacles ou les périodes précaires. Ainsi, le référendum algérien de 1961-1962 sera réglé par voie référendaire; celui du 8 janvier aura permis l'approbation de l'autodétermination du peuple algérien et le 8 avril 1962 conclura l'adoption des accords d'Évian.

En France, le référendum de 1962 fait de l'élection du président de la République un enjeu du conflit avec les partis politiques. Le 27 avril 1969, un référendum viendra consolider les pouvoirs du gouvernement ébranlé par la crise de Mai 68. Cependant, alors qu'il sert surtout à tempérer les crises en France, le référendum de 1972 visait, de son côté, l'adhésion de la Grande-Bretagne dans le Marché commun et servira davantage à l'élargissement du pouvoir de la majorité présidentielle.

Ainsi, l'on peut déduire de cet aperçu historique que le référendum possède plusieurs vocations. Malgré qu'il ait soulevé de nombreuses polémiques sur son efficacité et sa valeur, il n'en demeure pas moins qu'il représente un instrument démocratique de plus pour l'État et un moyen supplémentaire d'intervention pour le peuple dans les décisions le concernant.

31. Ibid., p. 1051.

32. Encyclopedia Universalis, op. cit., p. 1050.

Mentionnons que l'histoire des référendums est un élément essentiel pour comprendre les confusions qui vont s'installer par la suite au sein de la population entre référendum et plébiscite. Afin de lever le voile sur cet aspect particulièrement ambigu de ce mode de consultation, nous tenterons dans le prochain numéro du bulletin d'éclaircir les nuances entre référendum et plébiscite, tout en cherchant à conserver ce qui les apparente sur bien des plans.

DE L'APRÈS MEECH AU RÉFÉRENDUM DU 26 OCTOBRE 1992: BIBLIOGRAPHIE

par Michel Lévesque
Étudiant au doctorat
Département d'histoire - UQAM

La présente bibliographie rassemble d'une part les principaux titres publiés concernant les référendums tenus simultanément au Québec et dans le reste du Canada le 26 octobre 1992. D'autre part, dans le but de bien comprendre ce qui a mené à la tenue de ces deux référendums nous avons rassemblé ici les principales publications se rapportant à la réforme constitutionnelle ainsi qu'à la question autochtone publiées depuis l'échec de l'entente du Lac Meech en juin 1990 jusqu'à la fin de 1992.

Nous ne prétendons nullement à l'exhaustivité. Simplet, espérons-nous pouvoir permettre aux analystes politiques de se retrouver un peu plus facilement à travers l'abondance de la littérature portant sur cette question.

Il y aurait lieu de compiler une bibliographie spécifique à la question autochtone car au cours des dernières années, il y a eu une profusion de titres publiés sur ce sujet.

Le référendum du 26 octobre

Documents gouvernementaux

CANADA, LE FORUM DES CITOYENS SUR L'AVENIR DU CANADA, (1991), *Le Forum des citoyens sur l'avenir du Canada. Rapport à la population et au gouvernement du Canada*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 188 p. (Rapport Spicer)

———, CITIZEN'S FORUM ON CANADA'S FUTURE, (1991), *Citizen's forum on Canada's future. Report to the people and Government of Canada*, Ottawa, Supply and Services Canada, 168 p. (Rapport Spicer)

———, *Rapport du comité mixte spécial sur le renouvellement du Canada*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1992, 203 p. (Rapport Beaudoin-Dobbie)

———, *Report of the Special joint Committee on a renewed Canada*, Ottawa, Supply and Services Canada, 1992, 211 p. (Rapport Beaudoin-Dobbie)

———, (1992), *Projet de texte juridique. Le 9 octobre 1992* (Le projet de texte juridique ci-joint est fondé sur l'entente intervenue à Charlottetown le 28 août 1992. Il est le fruit d'un travail consciencieux de la part des représentants des onze premiers ministres, des leaders des territoires et des dirigeants autochtones.), s.l., s.é., 51 p.

———, (1992), *Draft legal text. October 9, 1992* (The attached draft legal text is based on the Charlottetown Accord of August 28, 1992. It is a best efforts text prepared by officials representing all the First Ministers and Aboriginal and Territorial Leaders.), s.l., s.é., 51 p.

———, (1992), *Notre avenir ensemble. Feuillet d'information*, s.l., s.é., pagination variée.

———, (1992), *Notre avenir ensemble. Entente pour le renouvellement de la Constitution/Our future together. An agreement for constitutional renewal*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 13 p. et 11 p.

———, (1991), *Bâtir ensemble l'avenir du Canada. Propositions*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 60 p.

———, (1992), *L'entente constitutionnel. Votre document sur les changements constitutionnels proposés. Pour votre permettre de voter en connaissance de cause le 26 octobre, jour du référendum*, s.l., s.é., 18 p.

———, (1992), *Rapport du consensus sur la Constitution. Charlottetown. Le 28 août 1992. Texte définitif*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 25 p.

———, (1992), *Consensus report on the constitution: Charlottetown, August 28, 1992. Final text*, Ottawa, Minister of Supply and Services Canada, 25 p.

QUÉBEC, COMMISSION SUR L'AVENIR POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL DU QUÉBEC, (1991), *L'avenir politique et constitutionnel du Québec. Rapport de la Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec*, s.l., Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, mars 1991, 180 p.

———, (1991), *The political and constitutional future of Québec. Report of the Commission on the political and constitutional future of Québec*, s.l., Commission sur l'avenir politique et constitutionnel du Québec, mars 1991, 171 p.